

LIBERALIZACJA SEKTORÓW SIECIOWYCH – ASPEKTY TEORETYCZNE

LIBERALIZATION OF NETWORK SECTORS – THEORETICAL ASPECTS

Abstract

The paper presents selected theoretical aspects underlying liberalization processes of so-called network sectors. The author analysed thoroughly the following conceptions: the conceptions deriving from a critical evaluation of regulation mechanism (the basis of which is the public choice theory), the conception of contestable market theory and the conceptions in which arguments in favour of liberalization derive from the depletion of structural prerequisites of natural monopoly.

What follows from theoretical considerations are specific conclusions for competition policy towards network sectors – separating network owner from network operators and maintaining natural monopoly only in network activity or introducing competition in other segments of network sectors (e.g. in a production or trade segment).

Słowa kluczowe: monopol naturalny, energetyka, sektory sieciowe, korzyści skali, subaddytywna funkcja kosztów produkcji, teoria wyboru publicznego, koszty utopione.

Numer klasyfikacji JEL: HOO

Wstęp

Sieciowe sektory infrastrukturalne (szczególnie elektroenergetyka, telekomunikacja) podlegają w ostatnich latach intensywnym procesom liberalizacji, zapoczątkowanym w krajach rozwiniętych i niektórych krajach rozwijających się pod koniec lat 80.¹, zaś w gospodarkach centralnie planowanych rozpoczętym wraz z transformacją systemową². W niniejszym opracowaniu pojęcie liberalizacji utożsamiane jest z wprowadzaniem konkurencji oraz ograniczaniem administracyjnego nadzoru nad analizowanymi sektorami³.

*Dr, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki.

¹ W niektórych krajach, np. Chile liberalizacja sektorów sieciowych rozpoczęła już na początku lat 80. ubiegłego wieku.

²W Europie rolę lidera w procesie liberalizacji sektora elektroenergetycznego i telekomunikacyjnego pełni Wielka Brytania [A. T. Szablewski (red.) *Liberalizacja sektora energetycznego i telekomunikacyjnego*, INE PAN, Warszawa 1998, s. 7)].

³Te dwa elementy liberalizacji są ze sobą ściśle powiązane – występowanie konkurencji ogranicza potrzebę administracyjnego nadzoru nad sektorami sieciowymi. W literaturze podkreśla się, że liberalizacja przyjmować może różne formy – i tak np. w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego M. Kwiatkowski (M. Kwiatkowski, *Liberalizacja rynku energii elektrycznej*, [w:] A. Chochowski, F. Krawiec (red.) *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Difin, Warszawa 2008, s. 19) pod pojęciem liberalizacji rozumie „reformy dotyczące funkcjonowania tego sektora, które mogą występować jednocześnie z różnym nasileniem, albo mogą występować niezależnie od siebie, takie jak komercjalizację (przekształcenie państwowych przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego w firmy

Celem opracowania jest prezentacja wybranych koncepcji teoretycznych, leżących u podstaw procesów liberalizacji sektorów sieciowych (z ekonomicznego punktu widzenia traktowanych jako monopole naturalne).

Wstępem do przedstawionych w artykule rozważań jest zarysowanie tradycyjnego oraz bardziej współczesnego podejścia do monopolu naturalnego – różnica między tymi dwoma ujęciami pozwala na podjęcie bardziej szczegółowej analizy przesłanek liberalizacji sektorów sieciowych.

Przesłanek liberalizacji sektorów sieciowych szukać należy w dynamicznie rozwijającej się od przełomu lat 50. i 60. ubiegłego wieku krytyce tradycyjnej teorii regulacji monopolu naturalnych. W ramach nurtu krytycznego wobec teorii regulacji wyodrębnić można dwa, powiązane ze sobą kierunki badań: pierwszy kierunek badań koncentruje się wokół problematyki działania mechanizmu regulacji, drugi natomiast wokół samej problematyki monopolu naturalnego⁴.

Sformułować można następującą hipotezę badawczą: choć analizowane krytyczne nurty wobec tradycyjnej teorii regulacji dostarczają silnych argumentów na rzecz liberalizacji sektorów sieciowych, ze względu na specyfikę sektorów sieciowych, nie jest możliwe pełne ich poddanie mechanizmowi konkurencji.

1. Kształtowanie się pojęcia monopolu naturalnego

Koncepcje monopolu naturalnego rozwijane od połowy XIX w.⁵, charakteryzujące najważniejsze atrybuty tej struktury rynku, ewoluowały z biegiem lat⁶.

Jak zauważa M. Mosca⁷, w tradycyjnym podejściu do monopolu naturalnego - dominującym w literaturze przedmiotu do końca lat 70. ubiegłego wieku - występowanie korzyści skali w całym przedziale produkcji zaspokajającej popyt rynkowy traktuje się jako podstawowy atrybut analizowanej formy rynku. Akcent położony jest tu zatem na związek między popytem rynkowym a korzyściami skali generowanymi przez pojedynczą firmę. Przy czym przedmiotem analizy jest firma wytwarzająca jeden produkt. W przedstawianym podejściu do monopolu naturalnego korzyści skali są efektem wysokich kosztów stałych oraz niskich (albo wręcz zerowych) kosztów zmiennych. Zaś nadwyżka mocy produkcyjnych, charakteryzująca monopol naturalny, wynika z ustalenia wielkości produkcji na poziomie niższym niż minimalna efektywna skala produkcji. Bariery wejścia wpływające z korzyści skali (przesądzające jednocześnie o sile monopolistycznej przedsiębiorstwa) pozwalają traktować istnienie monopolu naturalnego jako przejaw słabości mechanizmu rynkowego. Z kolei zawodność mechanizmu rynkowego stanowi argument na rzecz interwencji państwa – przybierającej różne formy (m.in. regulację, czy nacjonalizację) - w funkcjonowanie analizowanej struktury rynku.

zorientowane w kierunku rynkowym), prywatyzację (sprzedaż aktywów przedsiębiorstw elektroenergetycznych z przedsiębiorstw państwowych do przedsiębiorstw prywatnych), deregulację (ograniczenie bezpośredniej kontroli lub nadzoru administracyjnego nad funkcjonowaniem przedsiębiorstw elektroenergetycznych), wprowadzenie konkurencji (dokonywanie alternatywnego wyboru producenta energii elektrycznej do pokrycia zapotrzebowania w oparciu o z góry ustalone kryteria lub umożliwienie odbiorcom końcowym energii elektrycznej wyboru jednego spośród większej liczby potencjalnych dostawców).

⁴A. T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych. Na przykładzie energetyki*, INE PAN, Łódź-Warszawa 2003, s. 56–57.

⁵Za prekursora koncepcji monopolu naturalnego uznawany jest J. S. Mill (w dziele *The Principles of Political Economy: With Some of their Applications to Social Philosophy*, John W. Parker, London 1848 jako pierwszy sformułował definicję monopolu naturalnego, wynikającą z samego charakteru procesów produkcyjnych).

⁶Przegląd ewolucji poglądów na temat pojęcia monopolu naturalnego zawierają m.in. następujące opracowania: M. Mosca, *On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition*, „European Journal of History of Economic Thought” 2008, Vol.15, Issue 2, s. 317–353; P. L. Joskow, *Regulation of natural monopolies*, Center for Energy and Environmental Policy Research, Cambridge MA 2005, s. 7–31; w literaturze polskiej por. B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 13–26.

⁷M. Mosca, *op. cit.*, s. 317.

Tradycyjne pojęcie monopolu naturalnego poddane zostały krytyce pod koniec lat 70. Podstawą modyfikacji definicji monopolu naturalnego stały się badania nad wieloproduktowym monopolem naturalnym (monopolem wytwarzającym więcej niż jeden produkt) oraz rozwój teorii rynku kontestabilnego.

W nowej koncepcji monopolu naturalnego, rozwijanej od początku lat 70., ta forma rynku charakteryzowana jest subaddytywnością funkcji kosztów produkcji⁸ (koszty produkcji są najniższe, gdy rynek obsługuje jedna firma). Subaddytywność funkcji kosztów produkcji pojedynczego dobra może być efektem występowania korzyści skali, z których wynikają malejące przeciętne koszty. Ale korzyści skali (i związane z nimi malejące koszty przeciętne pojedynczego przedsiębiorstwa) są jedynie warunkiem wystarczającym, a nie koniecznym subaddytywności – w tym sensie malejące koszty przeciętne zawsze świadczą o spełnieniu warunku subaddytywności, natomiast subaddytywność nie implikuje automatycznie malejących kosztów przeciętnych.

W przypadku produkcji więcej niż jednego dobra, istota subaddytywności jest bardziej skomplikowana – kryterium korzyści skali nie jest ani konieczne, ani wystarczające, aby funkcja kosztów spełniała warunek subaddytywności. Użytecznym instrumentem analizy wieloproduktowego monopolu staje się pojęcie korzyści zakresu działania, występujących, gdy „każdą daną ilość *n* dóbr jedna firma może wytworzyć taniej niż większa liczba przedsiębiorstw specjalizujących się w produkcji poszczególnych dóbr”⁹. Jak podkreśla A. T. Szablewski¹⁰, w przypadku sektora wieloproduktowego w praktyce trudno jest zidentyfikować konieczne i wystarczające warunki, tak aby koszty spełniały kryterium subaddytywności. Przyjmuje się, że prawdopodobieństwo spełnienia tego warunku rośnie przy równoczesnym występowaniu korzyści skali oraz korzyści zakresu działania. Jednocześnie A. T. Szablewski zauważa¹¹: „Przypadek wieloproduktowego monopolu jest bardziej realistyczny, bowiem odnosi się do większości przedsiębiorstw infrastrukturalnych. Np. w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego energia elektryczna wytwarzana w szczycie i poza szczytem to dwa różne produkty, które produkowane w jednym przedsiębiorstwie mogą być przykładem korzyści zakresu”.

Według innego podejścia do monopolu naturalnego korzyści skali nie są wystarczające dla właściwego zdefiniowania tej struktury rynku, co więcej, same w sobie nie stanowią bariery wejścia – dopiero w połączeniu z tzw. kosztami utopionymi (ang. *sunk costs*) mogą powstrzymać wejście na rynek innych podmiotów¹². P. L. Joskow¹³ wiąże koszty utopione z inwestycjami w aktywa rzeczowe, czy niematerialne o długim okresie użytkowania, których wartość w alternatywnych zastosowaniach, czy alternatywnych lokalizacjach jest niższa niż w danym zastosowaniu. W skrajnym przypadku aktywa te mogą być bezużyteczne w alternatywnych zastosowaniach

2. Krytyka mechanizmu regulacji

Tradycyjna teoria regulacji zakłada, że zawodność mechanizmu rynkowego jest wystarczającym powodem interwencji państwa (działającego zgodnie z interesem publicznym) w funkcjonowanie sektorów sieciowych.

⁸Problem subaddytywności funkcji kosztów został dobrze przyswojony przez polską literaturę przedmiotu. Matematyczna i graficzna analiza subaddytywności kosztów produkcji zaprezentowana została m.in. w następujących opracowaniach: B. Borkowska, *op. cit.*, s. 18–25; A. T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych...*, s. 42–45.

⁹B. Borkowska, *op. cit.*, s. 22.

¹⁰A. T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych...*, s. 44.

¹¹*Ibidem*.

¹²M. Mosca, *op. cit.*, s. 319.

¹³P. L. Joskow, *op. cit.*, s. 20.

Przesłankom tradycyjnej regulacji monopolu naturalnych poświęcona została bogata literatura przedmiotu¹⁴. W.W. Sharkey pisze: „potrzeba ochrony konsumentów przed zbyt wysokimi cenami i zapobieganie stratom w nadwyżce konsumenta, wynikającym z cen monopolowych stanowi najbardziej znaną przesłankę regulacji”¹⁵. W tym sensie regulacja monopolu naturalnych przez państwo ma zapewnić porównywalny z wolną konkurencją poziom ceny i produkcji w gałęzi. W świetle tradycyjnej teorii regulacji jednym ze sposobów zwiększenia produkcji i dobrobytu przez państwo (organy regulacyjne), przy jednoczesnym „zamykaniu” rynku na konkurencję, jest narzucenie monopolistom ceny opartej na koszcie przeciętnym, a więc ceny zapewniającej „sprawiedliwą” stopę zysku z zainwestowanego kapitału¹⁶.

Z kolei argumenty, przemawiające za nieskutecznością mechanizmu regulacji w dochodzeniu do rozwiązań efektywnych (porównywalnych z wolną konkurencją), mieszczące się w nurcie badań koncentrujących się wokół problematyki działania mechanizmu regulacji, sformułować można następująco:

1. „Organ regulacyjny (cenotwórca) stoi w obliczu problemu oszacowania prawdziwych kosztów monopolisty dla przedziału możliwych wielkości produkcji”¹⁷. Przy ustalaniu cen regulowanych naturalny monopolista, w celu usprawiedliwienia wyższego poziomu cen, podlega „pokusie” zawyżenia swych kosztów przeciętnych. Z kolei niedoskonałość szacunków kosztów (wynikająca z ich zawyżania), może być interpretowana jako brak pełnej informacji organów regulacyjnych na temat funkcjonowania przedsiębiorstwa monopolistycznego¹⁸. Ograniczony zasób posiadanych przez państwo informacji uniemożliwia zatem efektywną regulację monopolu naturalnych.

2. „Poddany regulacji monopolista traci motywację do obniżania kosztów”¹⁹. Gdyby agencja regulacyjna potrafiła zapewnić, aby równość ceny z kosztem przeciętnym była stale zachowana, każdy wzrost kosztów powodowałby wzrost ceny. Przedsiębiorstwo monopolistyczne nie miałoby wówczas żadnej motywacji, aby dbać o niski poziom kosztów.

3. Organy regulacyjne nie realizują interesu publicznego (jak to zakłada tradycyjna teoria regulacji), lecz interes przedsiębiorstw regulowanych. W tym sensie regulacja jawi się jako sposób ochrony firm działających w warunkach monopolu naturalnego przed negatywnymi dla nich skutkami konkurencji. Takie zachowanie przedsiębiorstw, dążących do utrzymania pozycji monopolistycznej, wyjaśnić można na gruncie teorii wyboru publicznego²⁰, w szczególności dwóch jej, powiązanych ze sobą nurtów – teorii grup interesów oraz teorii pogoni za rentą. Wnioski płynące z obu nurtów teorii wyboru publicznego dostarczają silnych argumentów na rzecz liberalizacji sektorów sieciowych.

Teorię grup interesów w odniesieniu do sektorów sieciowych interpretować można następująco: regulacji dokonuje się na żądanie regulowanej branży. „Przedsiębiorcy dochodzą do wniosku, że najtańszym sposobem ograniczenia wejścia na rynek nowych konkurentów bądź utrzymania cen

¹⁴Por. m.in. W. W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, s. 147–151; P. L. Joskow, *op. cit.*, s. 32–52.

¹⁵W. W. Sharkey, *op. cit.*, s. 47.

¹⁶Oparcie cen na kosztach przeciętnych nie wyczerpuje wszystkich możliwości podniesienia dobrobytu. W rzeczywistości warunek efektywności spełnia cena oparta na kosztach krańcowych. Pojawiają się jednak praktyczne trudności stosowania tej metody. Przy ustaleniu ceny na poziomie kosztów krańcowych monopolista ponosi bowiem straty – jednym z najczęściej zalecanych rozwiązań w takiej sytuacji jest subsydiowanie przez państwo produkcji w gałęzi będącej monopolem naturalnym. Jednak rozwiązanie to ma zasadniczą słabość: nie określa źródeł finansowania subwencji państwowej (J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 224).

¹⁷W. F. Samuelson, S. G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 2009, s. 485.

¹⁸Ograniczony zasób posiadanych przez państwo informacji jest traktowany przez J. E. Stiglitz jako jedna z ważniejszych przyczyn zawodności państwa, dążącego do osiągnięcia postawionych przez siebie celów (J. E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 10).

¹⁹W. F. Samuelson, S. G. Marks, *op. cit.*, s. 486.

²⁰W literaturze polskiej próbę syntetycznego ujęcia najważniejszych elementów dorobku teorii wyboru publicznego stanowi publikacja: J. Wilkin (red.) *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa 2005.

powyżej poziomu cen konkurencyjnych jest wykorzystywanie mechanizmu regulacyjnego. Dlatego przedsiębiorcy wywierają presję na decydentów politycznych (tworzących odpowiednie instytucje regulacyjne), dążąc do korzystnego dla nich ukształtowania warunków konkurencji²¹. Inicjatywa wprowadzenia mechanizmu regulacyjnego może być także niezależna od producentów (np. decydenci polityczni kierują się koniecznością niwelowania niedoskonałości rynku). Jednak w trakcie swojej działalności regulator może znaleźć się pod wpływem regulowanej branży, co będzie skutkowało podejmowaniem decyzji na korzyść tej branży. Innymi słowy interesy wąskim grup społecznym (w tym wypadku branż regulowanych) przenoszone są na działania agencji regulacyjnych, dając owym grupom szczególne korzyści, zwane rentami²² (w tym sensie można mówić o powiązaniu teorii grup interesu z teorią pogoni za rentą (ang. *rent seeking theory*)).

„Pogoń za rentą określa się wszelkie zachowania jednostkowe lub grupowe, polegające na oddziaływaniu na politykę (gospodarczą, legislacyjną itp.) w celu osiągnięcia korzyści kosztem innych jednostek lub grup”²³. W działalności zwanej pogonią za rentą grupy społeczne przeznaczają zasoby na uzyskanie „sztucznych transferów” poprzez decyzje aparatu władzy państwowej. Jak zauważa J. Wilkin²⁴ przykładem „sztucznej” renty może być renta monopolowa, która „jest na ogół wynikiem nie tylko zabiegów ekonomicznych, lecz także decyzji biurokratycznych, prawnych, czy politycznych”. Dodatkowy zysk (tzw. renta ekonomiczna), uzyskany w warunkach monopolu kosztem konsumentów (kupujących produkt po wyższej cenie) nie jest jedynie czystym transferem dochodów od konsumentów do producentów. Producenci bowiem, zabiegając o przejęcie tej renty, angażują zasoby, których koszt alternatywny można dodać do społecznych kosztów monopolu²⁵. Nieprzenośność pewnych zasobów (np. wydatków na usługi prawników, łapówki, itp.) sprawia, że tego typu wydatków w przypadku niepowodzenia danego przedsięwzięcia nie da się odzyskać – stają się one więc swego rodzaju kosztami „utopionymi”.

Do pogoni za rentą skłaniać może również słaba ochrona prawa własności²⁶. L. Filipowicz, K. Opawski²⁷ ujmują ten problem następująco: „Jednostki zawsze poświęcają część pozostających w ich dyspozycji zasobów na działania zaczepno-obronne, związane z naruszaniem cudzego i obroną własnego stanu posiadania”. W tej sytuacji wydaje się, że honorowanie istniejącego zakresu praw własności może być skutecznym sposobem przeciwdziałania zjawisku pogoni za rentą.

Przyczyn zjawiska pogoni za rentą szukać należy przede wszystkim w ingerencji państwa w procesy rynkowe (w odniesieniu do monopolu naturalnych oznacza to ich regulację przez władzę). Przy czym im większa skłonność państwa do regulacji, tym większe nakłady angażowane przez producentów w pogon za rentą. Na gruncie koncepcji *rent seeking* ograniczanie administracyjnego nadzoru nad analizowanymi sektorami można zatem potraktować jako sposób walki przez państwo ze zjawiskiem pogoni za rentą.

4. Administracyjna regulacja generuje wysokie koszty, które w ostatecznym rachunku muszą być przeniesione na ceny. Teoria biurokracji państwowej, stanowiąca element teorii wyboru publicznego, pozwala szerzej rozwinąć to stwierdzenie (organy regulacyjne są niewątpliwie częścią administracji publicznej). N. Acocella²⁸ pisze: „Biurokracja wykazuje tendencję do generowania wysokich kosztów swojego funkcjonowania na skutek własnej nieefektywności. Wynika ona nie tylko

²¹J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki - pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3, s. 415.

²²J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.) *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa 2005, s. 25.

²³M. Raczyński, *Spółeczne koszty monopolu w świetle teorii pogoni za rentą*, „Ekonomista” 1994, nr 6, s. 791.

²⁴J. Wilkin, *op. cit.*, s. 25.

²⁵M. Raczyński, *op. cit.*, s. 793.

²⁶*Ibid.*, s. 798.

²⁷L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 386.

²⁸N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 251.

z odmienności funkcjonowania administracji w porównaniu z normalną działalnością produkcyjną, ale również z charakteryzujących działania państwa: trudności pomiaru wyników pracy urzędników, nieokreśloności stosowanej technologii oraz wielkości celów. Co więcej, biurokracja państwowa bardzo często kładzie nadmierny nacisk na jakość, co jest wynikiem znaczenia opinii ekspertów, najczęściej nie zainteresowanych kosztami produkcji dóbr i usług”. Menedżerowie, zatrudnieni w prywatnych korporacjach mogą liczyć na udział w zyskach, generowanych przez poprawę efektywności przedsiębiorstw, podczas gdy płace biurokratów nie muszą być związane z poprawą efektywności działania instytucji przez nich reprezentowanych²⁹. W analizowanym nurcie rozważań, związanych z teorią wyboru publicznego przyjmuje się, że biurokraci państwowi różnych szczebli (a zatem i biurokraci zatrudnieni w agencjach regulacyjnych) dążą do maksymalizacji własnych indywidualnych interesów, „biorąc jednakże pod uwagę i próbując pogodzić elementy ideologii, zależności służbowych, patronatu, oczekiwanych korzyści, ryzyka itp.”³⁰ Jak zauważa J. Wilkin³¹: „Przybliżonym celem zabiegów biurokratycznych, który podlega maksymalizacji, będąc jednocześnie wypadkową różnych podrzędnych celów i uwarunkowań, jest maksymalizacja budżetu, pozostająca w dyspozycji biurokratów”.

3. Teoria rynków spornych

Odpowiedzią na argumentację o potrzebie regulacji na rynkach, gdzie istnieje monopol naturalny jest teoria rynków spornych³², powiązana z kierunkiem badań koncentrujących się wokół samej problematyki monopolu naturalnego. Z kolei w ramach badań krytycznych wobec regulacji, eksponujących samą problematykę monopolu naturalnego, wyróżnić można dwa nurty: jeden wskazuje na minimalizację zagrożeń dla konkurencji, płynących z istnienia monopolu naturalnego, drugi eksponuje zanikanie monopolu naturalnego w pewnych dziedzinach³³. Teoria rynków spornych mieści się w nurcie badań minimalizujących zagrożenia związane z naturalnym charakterem monopolu.

E. E. Bailey podkreśla: „Teoria rynków spornych zawiera w sobie elementy różnych form rynkowych, ale w największym stopniu, wnioski z niej płynące mają zastosowanie do monopolu naturalnego”³⁴. Analizowana teoria odnosi się do rynków zmonopolizowanych, ale niedających monopolistom swobody działania dzięki poddaniu go presji potencjalnej konkurencji. A. Fornalczyk wymienia następujące założenia, od spełnienia których zależy siła działania potencjalnej konkurencji³⁵:

- zainwestowane aktywa są doskonale płynne, co oznacza, że nie ma barier wejścia i wyjścia, a nakłady poniesione na wejście na dany rynek mogą być w całości wycofane i przeniesione na inny rynek właściwy;
- nie jest możliwa długookresowa nadwyżka stopy zysku nad stopą procentową, ponieważ w takiej sytuacji na rynek wejdą nowe przedsiębiorstwa, w wyniku czego nastąpi wzrost podaży i spadek cen, podobnie jak na rynku wolnokonkurencyjnym;
- wejście na dany rynek jest możliwy w czasie krótszym niż wynosi czas reakcji cenowej przedsiębiorstwa już działającego na rynku;

²⁹D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 363.

³⁰J. Wilkin, *op. cit.*, s. 21.

³¹Ibidem.

³²Nt. teorii rynków spornych w polskiej literaturze por. m.in. A. Fornalczyk, *Biznes a ochrona konkurencji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007, s. 48–49.

³³A. T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyk reform regulacyjnych...*, s. 56–57.

³⁴E. E. Bailey, *Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy*, [w:] E. E. Bailey, J. Rothenberg (eds) *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Edward Elgar, Aldershot 1995, s. 178.

³⁵A. Fornalczyk, *op. cit.*, s. 47–48.

- potencjalni konkurencji mają pełną informację o cenach na danym rynku właściwym i technologii stosowanej do wytwarzania produktów sprzedawanych na tym rynku;
- na rynku kontestabilnym nie jest możliwe działanie nieefektywnego przedsiębiorstwa, ponieważ jego miejsce na pewno zastąpi sprzedawca o niższych kosztach i cenach.

Z kolei A. T. Szablewski³⁶ za kluczowe warunki rynku kontestabilnego uznaje:

- brak wszelkich barier administracyjnych utrudniających wejście i wyjście z rynku;
- niewystępowanie lub odgrywanie niewielkiej roli tzw. kosztów utopionych (kategoria kosztów utopionych, jak już wspomniano w punkcie pierwszym opracowania, w nowym podejściu do monopolu naturalnego stanowi ważną cechę tej struktury rynku).

Warunki zaproponowane przez A. T. Szablewskiego w istocie zbieżne są z pierwszym założeniem rynku kontestabilnego, przedstawionym przez A. Fornalczyk (wydaje się, że pozostałe założenia, przyjęte przez A. Fornalczyk) wynikają z braku barier wejścia i wyjścia oraz z nie występowania kosztów utopionych.

Spełnienie powyższych warunków oznacza, iż nawet wtedy, gdy rynek jest zaopatrywany przez jedno przedsiębiorstwo, wyłączny dostawca produktu, czy usługi na rynek nie wykorzystuje swojej siły monopolistycznej. Zagrożenie potencjalną konkurencją działa na monopolistę „dyscyplinująco” - zachowuje się on tak efektywnie, jak przedsiębiorstwo na rynku konkurencji doskonałej, ustalając cenę i wielkość produkcji, przy których osiągnie zerowy zysk ekonomiczny. A. T. Szablewski pisze³⁷: „Mechanizm dyscyplinujący zachowanie się jednego dostawcy opiera się na samym istnieniu konkurencji potencjalnej. Świadomość, że nadużywanie pozycji monopolistycznej grozi pojawieniem się konkurentów w sytuacji łatwości dostępu do rynku, stanowi dostatecznie silne ograniczenie dla zachowań niekonkurencyjnych”. Kluczowym elementem kontestabilności jest zatem podatność rynku na działanie sił konkurencyjnych, nawet jeśli w danym momencie ma on charakter monopolu, czy oligopolu. Poddanie monopolisty silnie działającej potencjalnej konkurencji, co, jak już podkreślono na gruncie teorii rynków kontestabilnych, zapobiega nadużywaniu przez niego pozycji dominującej i likwiduje jednocześnie potrzebę administracyjnej regulacji rynku³⁸.

Szereg przyjętych w teorii rynków spornych założeń (brak barier wejścia na rynek, niewystępowanie tzw. kosztów utopionych) jest przedmiotem krytyki ze względu na ich mało realistyczny charakter. Jednakże, „teoria rynków spornych niezależnie od jej mało realistycznych założeń, wzmocniła dyskusję o roli potencjalnej konkurencji i znaczeniu barier wejścia i wyjścia z rynku dla oceny siły rynkowej przedsiębiorstw³⁹”.

Założenia teorii rynków spornych pozwalają także na sformułowanie rekomendacji dla polityki konkurencji wobec sektorów sieciowych. Istota tych rekomendacji sprowadza się do podjęcia działań ułatwiających dostęp do rynku i przyczyniających się do powstawania konkurencyjnego otoczenia, co z kolei umożliwia „odejście” od tradycyjnej regulacji. Następujące działania regulatora mogą spowodować, że rynki staną rynkami spornymi⁴⁰:

- wyodrębnienie z firmy zasiedziałej aktywów (sieci przesyłowej) o wysokich kosztach utopionych i ich przejęcie przez rząd, władze lokalne lub konsorcjum przedsiębiorstw (w przypadku publicznej własności sieci przesyłowej jej operator powinien zostać wyłoniony w wyniku aukcyjnej sprzedaży prawa do działania na rynku monopolu);
- ułatwienie wejścia na rynek nowym firmom za pomocą usuwania prawnych barier wejścia i wyjścia z rynku;

³⁶A. T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „*Ekonomista*” 1992, nr 2, s. 417.

³⁷Ibidem.

³⁸A. Fornalczyk, *op. cit.*, s. 48.

³⁹Ibid., s. 49.

⁴⁰Propozycje te sformułowała E. E. Bailey w opracowaniu: *Contestability and the design of regulatory and antitrust policy*, „*American Economic Review*” 1981, No. 2. Cyt. za: B. Borkowska, *op. cit.*, 185.

- jednoczesne uwolnienie cen i wejść na rynkach potencjalnie konkurencyjnych, w przeciwnym razie zostanie stworzona okazja - bądź to firmie zasiedziały do ograniczenia renty konsumenta, bądź to jej rywalom – do „spijania śmietanki” w segmentach o najwyższej rentowności.
- zapewnienie równego dostępu do sieci przesyłowej podmiotom działającym na rynku za pomocą prawnej ochrony równości stron negocjujących cenę i inne warunki dostępu do sieci lub regulowania ceny.
- tworzenie bodźców do wprowadzania nowych technologii o niskich kosztach utopionych.

Innymi słowy proponuje się na rynkach monopolu sieciowych, ze względu na wysokie koszty utopione, oddzielenie właściciela sieci od operatorów sieci oraz nadzorowanie przez regulatora dostępu do sieci⁴¹. Takie działania nie oznaczają zatem całkowitego braku interwencji w funkcjonowanie monopolu, a jedynie zmianę charakteru tej interwencji – państwo ma nie tylko ułatwiać dostęp do danego rynku, ale też budować konkurencyjne otoczenie danego rynku⁴².

4. Zanikanie strukturalnych przesłanek monopolu naturalnego

W literaturze można spotkać poglądy wręcz negujące istnienie monopolu naturalnych. T. J. DiLorenzo⁴³ twierdzi: „Teoria naturalnego monopolu jest fikcją ekonomiczną i powstała w odpowiedzi na żądania przedsiębiorstw domagających się ochrony przed konkurencją. Brak jest dowodów empirycznych, potwierdzających, że w dziedzinach takich jak: produkcja i dostarczanie energii elektrycznej, telekomunikacja, pojedyncze przedsiębiorstwo jest w stanie wytworzyć określoną ilość produktu po niższych kosztach przeciętnych, niż gdyby ta sama ilość pochodziła od więcej niż jednego przedsiębiorstwa⁴⁴”. Powyższy pogląd pozostaje jednak odosobniony – „krytycy koncepcji monopolu naturalnego nie kwestionują podstawowej tezy, iż w pewnych warunkach techniczno-ekonomicznych pozycja wyłączności ma swoje obiektywne przesłanki, ale podkreślają, że warunki te należy traktować dynamicznie”⁴⁵. Tradycyjna regulacja nie ma zatem racji bytu, ponieważ przesłanki, leżące u jej podstaw, przestały być zgodne z rzeczywistością gospodarczą⁴⁶.

Szczególne znaczenie w słabnięciu strukturalnych podstaw monopolu przypisuje się postępowi technologicznemu, rzutującemu na kształtowanie się funkcji kosztów. Regulacja służyć miała ograniczaniu zysków monopolowych tzw. przedsiębiorstw zasiedziałych, zmiany technologiczne „podważają” zaś naturalny monopol tych przedsiębiorstw⁴⁷. Tradycyjna teoria monopolu naturalnego zakłada występowanie korzyści skali w całym sektorze sieciowym (a więc w przypadku np. energetyki zarówno w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej, jak i podsektorze jej przesyłu oraz dystrybucji). D. L. Kaserman i J. W. Mayo⁴⁸ piszą: „Przez wiele lat uważano, że korzyści skali ujawniają się zarówno na etapie produkcji, jak i dystrybucji energii elektrycznej, co przemawiało za

⁴¹B. Borkowska, *Koncepcje deregulacji rynku monopolu naturalnego*, [w:] D. Kopycińska (red.) *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 71.

⁴²Konieczność jakiegokolwiek interwencji ze strony państwa w funkcjonowanie monopolu naturalnych wykluczają np. przedstawiciele szkoły austriackiej, wskazując, że monopol jest rozwiązaniem przejściowym i w związku z tym nie wymaga interwencji państwa. Z kolei twórcy teorii kosztów transakcyjnych zwracają uwagę, że powstanie monopolu nie musi wynikać z chęci uzyskania władzy monopolistycznej ze wszystkimi jej negatywnymi skutkami, ale może być spowodowane ekonomiką kosztów transakcyjnych (M. Gorynia, *Koncepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 1-2, s. 6).

⁴³T. J. DiLorenzo, *The Myth of Natural Monopoly*, „The Review of Austrian Economics” 1996, No. 2, s. 58.

⁴⁴Ibidem.

⁴⁵A. T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych...*, s. 73.

⁴⁶M. Derthick, P. J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1985, s. 19.

⁴⁷Ibidem.

⁴⁸D. L. Kaserman, J. W. Mayo, *The Measurement of Vertical Economies and the Efficient Structure of the Electric Utility Industry*, „The Journal of Industrial Economics” 1991, No. 5, s. 484.

tym, żeby dany rynek geograficzny był obsługiwany tylko przez jedną firmę”. Z szeregu badań przeprowadzonych w latach 90. wynika jednak, że w związku z postępem technologicznym korzyści skali w podsektorze wytwarzania energii (i w związku z tym obrotu) wyczerpują się, utrzymują się natomiast nadal w podsektorze przesyłu i dystrybucji⁴⁹.

Względy technologiczne mogą przemawiać zatem za wprowadzaniem elementów konkurencji w sektorach sieciowych, przy czym wnioski wobec polityki konkurencji w stosunku do sektorów sieciowych wypływające z krytyki tradycyjnej teorii monopolu są podobne do wniosków płynących z teorii rynków spornych. I tak, w przypadku energetyki, sugeruje się wydzielenie z zakładów energetycznych podmiotów – właścicieli sieci elektroenergetycznej i utrzymanie monopolu naturalnego w dziedzinie dystrybucji energii elektrycznej. Natomiast sfera wytwarzania i obrotu energią powinna zostać poddana mechanizmowi konkurencji.

Czynnikiem ułatwiającym wprowadzenie mechanizmów konkurencji w tych obszarach sektorów sieciowych, w których nie występuje monopol naturalny stała również rewolucja informatyczna⁵⁰. Dobrym przykładem wpływu rewolucji informatycznej na zmiany w funkcjonowaniu sektorów sieciowych jest energetyka. Nowe możliwości w zakresie pomiarów i rejestracji parametrów stanu systemów elektroenergetycznych stwarzają technologie mikroprocesowe, niezbędne dla sterowania pracą tych systemów i warunkujące przepływy energii elektrycznej dla potrzeb jej obrotu. Efektywne funkcjonowanie zliberalizowanych rynków energii elektrycznej możliwe jest także dzięki technice światłowodowej i zaawansowanym technologiom komputerowym generującym nowe możliwości w zakresie przetwarzania i przesyłu informacji⁵¹.

Nie bez znaczenia dla możliwości wprowadzania konkurencji do sektorów sieciowych jest również pojawianie się nowych towarów i usług, które są substytutami w stosunku, do wytwarzanych przez „zasiedziały” monopolistów (np. substytutem stacjonarnych połączeń telefonicznych mogą być usługi, oferowane przez operatorów telefonii komórkowej).

Zakres monopolu naturalnego w sektorach infrastrukturalnych kurczy się też na skutek gwałtownie rosnącego popytu na określone dobra czy usługi. „Wynikający stąd wzrost pojemności rynku tworzy miejsce dla więcej niż jednego źródła podaży”⁵².

Posumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski:

1. Tradycyjna koncepcja monopolu naturalnego za atrybut tej struktury rynku uznaje korzyści skali, nowsza koncepcja traktuje subaddytywność funkcji kosztów produkcji oraz występowanie tzw. kosztów utopionych jako cechy konstytuujące monopol naturalny (przy czym cechy te nie wykluczają występowania korzyści skali). Szczególne znaczenie w analizie monopolu naturalnego przypisuje się kosztom utopionym – kategorii użytecznej dla opisu rynku kontestabilnego.
2. Krytyka mechanizmu regulacji, dla której podstawą jest przede wszystkim teoria wyboru publicznego sugeruje, że tradycyjna ingerencja agencji regulacyjnych w działanie monopolu naturalnych może prowadzić do „zawyżania” cen usług oferowanych przez monopolistów (np. w wyniku wystąpienia zjawiska pogoni za rentą, generowania wysokich kosztów działania agencji regulacyjnych, itp.) – w długim okresie cena ukształtuje się na poziomie wyższym niż w przypadku, gdyby była ona przedmiotem samodzielnej polityki przedsiębiorstwa, co nie tylko dowodzi nieefektywności regulacji, ale podważa w ogóle sens zamykania przed konkurencją

⁴⁹Por. M. Filippini, *Are municipal electricity distribution utilities natural monopolies?*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1998, No. 2, s. 158.

⁵⁰A. T. Szablewski, *Zmiany polityki energetycznej – aspekt liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw*, „Studia Ekonomiczne” 2010, nr 2, s. 128.

⁵¹M. Kwiatkowski, *op. cit.*, s. 20.

⁵²A. T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury...*, s. 414.

sektorów uważanych za monopole naturalne.

3. Mimo zastrzeżeń co do realności założeń teorii rynków kontestabilnych, koncepcja ta dostarcza konkretnych wniosków dla polityki konkurencji wobec sektorów sieciowych. Ze względu na ich szczególnie charakter (występowania w ich ramach podsektorów, np. w energetyce podsektora wytwarzania, przesyłu, dystrybucji energii elektrycznej; wysokich kosztów utopionych w przypadku działalności sieciowej) postuluje się oddzielenie właścicieli sieci od operatorów sieci oraz nadzorowanie przez regulatora dostępu do sieci (zakres interwencji w stosunku do tradycyjnej regulacji ulega zatem zmniejszeniu). Tym samym sugeruje się tu poszerzenie pola działania mechanizmu rynkowego – specyfika sektorów sieciowych uniemożliwia jednak pełne wdrożenie konkurencji.
4. Za wprowadzaniem elementów konkurencji w analizowanych sektorach przemawia również zanikanie korzyści skali w wybranych segmentach sektorów sieciowych (np. w segmencie produkcji energii elektrycznej), a utrzymywanie się ich jedynie w samym podsektorze działalności sieciowej (np. w segmencie przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej). W tym wypadku ekonomicznie uzasadnionym wydaje się też oddzielenie właściciela sieci od operatora sieci i utrzymanie monopolu naturalnego jedynie w działalności sieciowej.

Bibliografia

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002
- Bailey E. E., *Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy*, [w:] E. E. Bailey, J. Rothenberg Pack (eds) *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Edward Elgar, Aldershot 1995
- Borkowska B., *Koncepcje deregulacji rynku monopolu naturalnego*, [w:] D. Kopycińska (red.) *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006
- Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009
- Derthick M., Quirk P. J., *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1985
- DiLorenzo T. J., *The Myth of Natural Monopoly*, „The Review of Austrian Economics” 1996
- Filipowicz L., Opawski K., *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3
- Filippini M., *Are municipal electricity distribution utilities natural monopolies?*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1998, No. 2
- Fornalczyk A., *Biznes a ochrona konkurencji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007
- Gorynia M., *Koncepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 1-2.
- Joskow P. L., *Regulation of natural monopolies*, Center for Energy and Environmental Policy Research, Cambridge MA 2005
- Kaserman D. L., Mango J. W., *The Measurement of Vertical Economies and the Efficient Structure of the Electric Utility Industry*, „The Journal of Industrial Economics” 1991, No. 5
- Kwiatkowski M., *Liberalizacja rynku energii elektrycznej*, [w:] Chochowski A., Krawiec F. (red.) *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Difin, Warszawa 2008
- Mosca M., *On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition*, „European Journal of History of Economic Thought” 2008, Vol.15, Issue 2
- Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003
- Raczyński M., *Spółeczne koszty monopolu w świetle teorii pogoni za rentą*, „Ekonomista” 1994, nr 6
- Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki - pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3
- Samuelson W. F., Marks S. G., *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 2009
- Sharkey, *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge 1982

Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004

Szablewski A. T., *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych. Na przykładzie energetyki*, INE PAN, Warszawa 2003

Szablewski A.T., *Zmiany polityki energetycznej – aspekt liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw*, „*Studia Ekonomiczne*”, 2010, nr 2

Szablewski A. T. (red.) Liberalizacja sektora energetycznego i telekomunikacyjnego, red. A. T. Szablewski, INE PAN, Warszawa 1998, s. 14.

Wilkin J. (red.) Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej, Scholar, Warszawa 2005